Niveau(x) d'enseignement : 7 Numéro EDUQ : 9170760
Centre d'intérêt : 120

Fédération des cégeps.

Réaction de la Fédération des cégeps au projet du Gouvernement à l'endroit des cégeps. -- Montréal : La Fédération, 1979.
ii, 27 f. ; 28 cm.

Titre de la couv. En tête du titre: Document de travail. "Projet préparé par le Comité directeur". Notes bibliogr. au bas des p.

Descripteur(s): Cégep * Corporation * Décentralisation * Partage des pouvoirs * Législation scolaire * Législation provinciale * Relations collège-gouvernement

Identificateur(s) de sujet: Loi des Collèges

En regard de la loi des Collèges, la Fédération étudie la nature juridique des collèges. A partir de cette analyse, elle propose au Ministre un type de collège découlant de la décentralisation des responsabilités et des pouvoirs à partir d'une conception de la corporation qui permette un pouvoir de règlementation dont les seules limites soient celles qui sont propres à l'acte gouvernemental.

Type de document:

notre réf.

9170760

DOCUMENT DE TRAVAIL

Réaction de la Fédération des Cégeps au Projet du Gouvernement à l'endroit des Cégeps.

Projet préparé par le Comité directeur.

1979.02.12

CÉGEP Fédération des cégeps
1940, boulevard Henri-Bourassa est, Montréal, (Québec) H2B 1S2 – Tél.: 381-8891

TABLE DES MATIERES

1. Introduction..... 1

2. La nature juridique des collèges à l'heure actuelle..... 2

3. Les pouvoirs d'un collège à l'heure actuelle

3.1. En principe..... 3 -4

3.2. Les limites..... 4

3.2.1. Intervention du lieutenant-gouverneur en conseil..... 4-5-6

3.2.2. Intervention du ministre de l'Education..... 6

3.2.3. Sanctions..... 6-7

3.3. Les vrais pouvoirs d'un collège..... 7-8

3.4 Autres limites

3.4.1. Le régime financier..... 8-9

3.4.2. Le régime pédagogique..... 9-10

3.4.3. Conclusion..... 10-11

4. Le projet du gouvernement et la loi des collèges..... 11-14

5. Le modèle proposé..... 14-16

5.1. Principes directeurs..... 16-17

5.2. Nature juridique..... 17

5.3. Pouvoirs de la corporation..... 17-18

5.4. Structures..... 18-21

5.4.1. Conseil d'administration..... 21-23

5.4.1.1. Directeur général..... 23

5.4.1.2. Président de la corporation..... 24

5.4.2. Conseil des études..... 24

5.4.2.1. Directeur des services pédagogiques..... 24

5.4.3. Conseil de vie étudiante..... 24

.../...

5.4.2.2. Directeur des services aux étudiants..... 25

6. La loi des collèges et les relations de travail 25

7. Le conseil des collèges..... 25

8. Conclusion..... 25 - 26

.../...

1. INTRODUCTION

La responsabilité ministérielle qui constitue l'un des éléments fondamentaux de notre système parlementaire fait en sorte que le Ministre ainsi que le Cabinet des ministres soient appelés à répondre à l'Assemblée nationale de toute décision. La conséquence normale d'une telle situation est que, chaque ministre conserve un degré de contrôle suffisant sur les décisions prises au sein de son ministère par ses fonctionnaires et aussi sur les décisions prises par des organismes, gérés par des personnes qui ne font pas partie de ce groupe de fonctionnaires, en vertu de pouvoirs délégués.

A partir de cette constatation nous pouvons concevoir trois degrés de contrôle qui entraînent trois types de Collège.

Un premier degré de contrôle serait la simple centralisation par le Ministre de tous les pouvoirs. Une telle centralisation ferait des collèges de simples agents du pouvoir central, des relais d'exécution.

Un deuxième degré de contrôle serait de faire des collèges des entités juridiques distinctes de la Couronne investies expressément de certains pouvoirs exclusifs.

Un troisième degré de contrôle serait de faire des collèges des entités juridiques investies de tous les pouvoirs à l'exception de ceux expressément exclus par la Loi.

.../...

2. LA NATURE JURIDIQUE DES COLLEGES A L'HEURE ACTUELLE

Lors de la création des Cégep, la Loi des Collèges en fit des corporations au sens du Code civil (1).

Nous ne sommes pas en présence de simples agents du pouvoir central mais plutôt face à des entités juridiques distinctes de la Couronne. Il nous semble évident que ces entités juridiques constituent des corporations publiques puisque leur financement provient en totalité de l'Etat et leur mission en est une d'intérêt général (2).

> *"Cette caractéristique du collège d'être une corporation publique se réfère au contexte général des politiques du ministère de l'Education. Le principe de base de l'action du ministère et du gouvernement veut que l'enseignement soit un service public."* (3)

3. LES POUVOIRS D'UN COLLEGE A L'HEURE ACTUELLE

3.1 En principe

L'article 6 de la loi des collèges se lit comme suit :

> *"Un collège est une corporation au sens du Code civil et il peut en exercer tous les pouvoirs en outre des pouvoirs spéciaux que lui confère la présente loi."* (4)

---

(1) Voir les articles 352 et suivants du Code civil;

(2) Voir à ce sujet ARGUIN, Gérard, Une théorie de l'organisation scolaire, Paris 1972, p. 21 et ss.,;

GARANT, Patrice, Le contrôle gouvernemental des administrations décentralisées : La tutelle administrative, dans une étude dirigée par BARBE, Raoul-P., Université d'Ottawa 1969, p. 223 et ss.,;

(3) Document d'éducation no. 3, Québec. Service d'information du M.E.Q., Octobre 1967, ch. IV, p. 42;

(4) Loi du 29 juin 1967.

.../...

Au fond,ce paragraphe de l'article 6 ne fait que confirmer la volonté des instances dont les travaux ont précédé l'élaboration de la loi des collèges.

Le rapport Parent est assez explicite à ce sujet:

> " [...]
> *En ce qui concerne les établissements de type nouveau dont nous avons recommandé la création, [...] nous avons bien précisé dans notre deuxième volume qu'ils devraient être confiés à des corporations publiques constituées de façon à jouir d'une indépendance et d'une liberté d'action suffisante vis-à-vis de l'Etat."* (5)

Le document no. 3 du ministère de l'Education confirme cette volonté en précisant que :

> *"Au sujet de l'autonomie des collèges, il serait peut-être suffisant d'indiquer que tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement relève de l'action autonome du conseil d'administration."* (6)

Si nous nous fions aux intentions de ceux qui ont préconisé la création des collèges, nous nous trouvons dans l'obligation de conclure que les collèges constituent bel et bien des corporations autonomes jouissant de tous les pouvoirs dont elles ont besoin en tant que personne morale pour la réalisation de leur mission.

C'est donc le troisième degré de contrôle que les précurseurs des collèges avaient préconisé.

---

(5) Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. Tome III pp. 23 - 24.

(6) Document d'éducation no. 3, Op. cit., p. 46.

.../...

3.2 Les limites

Une telle conclusion se heurte toutefois aux limitations mêmes de la loi des Collèges puisque même si le paragraphe introductif de l'article 6 de la loi des Collèges traduit bien les intentions de ceux qui les ont préconisés, une analyse rapide nous amènera à dégager les limites que subit notre conclusion.

Notre analyse tâchera de répondre aux questions suivantes :

1. Malgré l'énoncé du premier paragraphe de l'article 6 de la loi des Collèges, sommes-nous réellement en présence de corporations jouissant de tous les pouvoirs à l'exception de ceux exclus par la Loi ou plutôt en présence de corporations qui ne peuvent exercer que certains pouvoirs?

2. Si l'intention des précurseurs des Collèges était de décentraliser la responsabilité gouvernementale, à quel point la loi des Collèges reflète-elle cette intention?

La lecture de la loi des Collèges nous amène à dégager trois moyens par lesquels se traduit la tutelle administrative.

3.2.1. Intervention du lieutenant-gouverneur en conseil

La création d'un collège se fait par Lettres patentes autorisées par le lieutenant-gouverneur en conseil. (7)

---

(7) Loi du 29 juin 1967, article 2

.../...

L'autorisation de celui-ci est requise pour qu'un collège puisse acquérir, construire, louer, agrandir, transformer ou aliéner un immeuble (8). Toute expropriation d'un immeuble nécessaire aux fins du collège exige l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil (9). Il peut faire des règlements, sur la recommandation du ministre, concernant les règlements qu'un collège doit adopter, la comptabilité, la vérification, les registres à tenir ainsi que les rapports et les statistiques à fournir au ministre, l'engagement du personnel de direction, l'admission des étudiants, ainsi que les pouvoirs connexes ou accessoires que peut exercer un collège (10). C'est aussi le lieutenant-gouverneur en conseil qui peut, sur la recommandation du ministre, règlementer les conditions d'admission des étudiants venant de l'extérieur du Québec, déterminer les frais de scolarité qu'un collège doit percevoir de ces étudiants et en fixer les modalités de paiements, définir, aux fins du présent article, l'expression "étudiants venant de l'extérieur du Québec." (11) C'est aussi le lieutenant-gouverneur en conseil qui nomme les membres du conseil d'administration d'un collège, à l'exception du directeur général et du directeur des services pédagogiques (12). Il nomme le premier président d'un conseil d'administration (13).

Outre ces pouvoirs d'intervention concernant la création et le fonctionnement d'un collège, la loi confère au

---

(8) Idem, article 6, paragraphe 2

(9) Idem, article 7

(10) Idem, article 18

(11) Idem, article 24, paragraphe 3

(12) Idem, article 8

(13) Idem, article 14

.../...

lieutenant-gouverneur en conseil plusieurs pouvoirs d'imposer des sanctions comme nous le verrons plus loin.

3.2.2. Intervention du ministre de l'Education

Les pouvoirs qualifiés de "spéciaux" que la loi confère aux collèges, dans la très grande majorité des cas ne peuvent être exercés que suite à l'approbation du ministre de l'Education.

Ainsi un collège ne peut conclure des ententes avec d'autres institutions, faire des emprunts, hypothéquer ou nantir ses immeubles, donner en gage ou grever d'une autre charge ses biens meubles, émettre des obligations ou autres titres ou valeurs sans l'autorisation du Ministre (14). L'approbation de celui-ci est requise aussi pour tout règlement que le collège voudrait faire (15). Le collège soumet à l'approbation du Ministre ses prévisions budgétaires (16) et doit lui transmettre ses Etats financiers annuellement (17).

3.2.3. Sanctions

Tout contrat conclu sans l'autorisation requise, soit du lieutenant-gouverneur en conseil, soit du ministre est nul (18). Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un administrateur qui exercera les pouvoirs du conseil

---

(14) Idem, article 6, paragraphe 2
(15) Idem, article 19
(16) Idem, article 25
(17) Idem, article 27
(18) Idem, article 6, paragraphe 3.

.../...

d'administration dans le cas où une dépense qui n'est pas prévue au budget approuvé par le ministre ou qui n'a pas été spécialement autorisée en vertu de l'article 25 a été faite. Pour la même raison le lieutenant-gouverneur en conseil peut destituer toute personne qui fait partie du collège et qui aurait autorisé ou approuvé une telle dépense (19). Il peut aussi charger une personne qu'il désigne de faire enquête sur quelques matières se rapportant à l'administration ou au fonctionnement d'un collège (20).

La charte d'un collège peut être annulée par le lieutenant-gouverneur en conseil à la requête du conseil d'un collège et sur la recommandation du ministre (21).

3.3. Les vrais pouvoirs d'un collège

Cette analyse nous amène à conclure que les seules décisions qu'un conseil d'administration peut prendre et qui ne requièrent pas une autorisation préalable, ou une approbation ultérieure, se limitent à la nomination du directeur général, du directeur des services pédagogiques et du président du Conseil (22). Le Conseil peut aussi présenter une requête conformément à l'article 22 de la loi du Conseil supérieur de l'Education pour faire reconnaître le collège comme institution catholique ou protestante (23).

---

(19) Idem, article 26

(20) Idem, article 28a

(21) Idem, article 29

(22) Idem, articles 20 et 14. A l'exception du premier président.

(23) Idem, article 16, paragraphe 1 in fine.

.../...

C'est aussi lui qui établit ses commissions et ses comités (24). Il demeure que pour la nomination du directeur général et du directeur des services pédagogiques, le conseil d'administration doit prendre avis auprès de la commission pédagogique (25). Les conventions collectives exigent que le même avis soit reçu pour la nomination aux postes pédagogiques (26). Elles exigent aussi que le conseil s'explique dans le cas du rejet d'un avis de la commission pédagogique (27).

Malgré le caractère consultatif des avis de la commission pédagogique, nous pouvons facilement imaginer ce que cela comporte comme limite aux pouvoirs d'un conseil d'administration, surtout lorsque celui-ci est dans l'obligation de rendre compte à la commission consultative de sa décision.

3.4 Autres limites

Au-delà des limites que comporte la loi même des collèges et sans vouloir énumérer d'une façon exhaustive toutes les limites existantes au pouvoir d'un collège, nous pouvons en mentionner deux :

1. Le régime financier
2. Le régime pédagogique.

3.4.1. Le régime financier

Même si la distribution des deniers publics doit demeurer l'apanage du gouvernement, l'utilisation de ces deniers

---

(24) Idem, article 16, paragraphes 2 et 17, paragraphe 1.

(25) Idem, article 20

(26) Convention collective des enseignants (FNEQ-CSN) article 4-3.03

(27) Idem, article 4-3.14 paragraphe 2.

.../...

pour réaliser la mission d'un collège, aurait pu être de son ressort. Il n'en est rien. Une telle utilisation ne peut se faire que dans des normes pré-établies au niveau gouvernemental. Des assouplissements ont été introduits graduellement au régime financier, mais ils sont tellement minimes, n'ayant été introduits que pour répondre à des situations insurmontables autrement, que nous sommes dans l'obligation de constater que l'action financière d'un collège est largement contrainte par les règles de ce régime financier.

3.4.2. Le régime pédagogique

La loi des collèges en ce qui concerne sa mission pédagogique est très avare de texte. En effet, la loi n'en parle que pour préciser la mission des collèges qui est :

> *"De dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial au sens des règlements visés à l'article 28, de la loi du conseil supérieur de l'Education."* (28)

Elle en parle aussi à l'occasion de la commission pédagogique :

> *"dont la fonction principale est de l'aviser sur l'organisation et le développement de l'enseignement."* (29)

---

(28) Loi du 29 juin 1967, article 2

(29) Idem, article 17

.../...

Elle en parle enfin, à l'occasion de la détermination du rôle du directeur des services pédagogiques, qui :

> *"sous l'autorité du directeur général [...] s'occupe des questions d'ordre pédagogique."* (30)

Cette ouverture de la part de la loi des collèges aurait du laisser plus de latitude sur le plan pédagogique. On peut comprendre facilement que la nature même de la mission des collèges et l'aspect "services publics", qu'on a voulu lui attribuer exigent de la part de l'Etat, l'établissement d'une politique globale et d'une certaine coordination. Le régime pédagogique qui a eu comme fonction d'établir une telle politique et d'assurer une telle coordination, nous semble aller trop loin. Il suffit de constater que plus de 80% des enseignements sont régis pas le régime pédagogique. Sans oublier que la latitude apparente de la loi des collèges, sur le plan pédagogique,est toujours conditionnée par la consultation exigée par la même loi auprès de la commission pédagogique.

Il convient de préciser que les deux régimes en question n'ont jamais fait l'objet d'une règlementation, ce qui leur confère une autorité auprès des collèges sans pour autant engager le ministère qui lui, peut les modifier par de simples directives.

3.4.3. Conclusion

De tout ce qui précède nous pouvons facilement conclure que l'énoncé du paragraphe introductif de l'article 6

---

(30) Idem, article 20, paragraphe 4.

.../...

de la loi des collèges, ne fait qu'établir un concept qui est demeuré dans la stricte théorie.

Sur le plan strictement légal, nous sommes donc en présence de corporations "autonomes". En pratique, il s'agit bien de corporations dont les pouvoirs sont pré-établis et qui ne peuvent agir qu'à partir de ces pouvoirs ou d'autres qui leur sont accordés expressément.

4. LE PROJET DU GOUVERNEMENT SUR L'ENSEIGNEMENT COLLEGIAL ET LA LOI DES COLLEGES

Les propositions du projet gouvernemental en ce qui concerne la loi des collèges modifient-elles soit la nature juridique, soit les pouvoirs des collèges?

Quant à la nature juridique des collèges, le projet gouvernemental nous paraît laconique.

> *"La loi sur l'enseignement collégial continuera d'accorder au gouvernement le pouvoir de créer un type de corporation mandatée pour donner l'enseignement collégial."* (31)

S'agit-il du type de corporation existante?

La façon dont l'ensemble du chapitre sur le régime administratif et financier est traité nous incite à dire qu'il s'agira effectivement du même type de corporation.

---

(31) Les collèges du Québec, Nouvelle étape, op. cit., p. 169.

.../...

Quant aux pouvoirs d'un collège, si l'on s'en tient au texte du projet on retrouve que :

> *"les principales fonctions du conseil d'administration consisteront à poursuivre (...) les objectifs généraux de l'enseignement collégial, à déterminer les objectifs particuliers du collège, à adopter ses règlements et à en contrôler l'application, à adopter son budget, à répondre devant la collectivité et l'Etat de l'utilisation des fonds publics, à décider des conditions de travail du personnel, à engager le personnel de direction, à procéder périodiquement à l'évaluation des activités du collège et à en rendre compte au ministre de l'Education..."* (32).

D'autres pouvoirs sont conférés au conseil d'administration concernant la régie interne du collège.

Le libellé de ce passage nous inciterait à croire que certaines modifications majeures seraient introduites quant aux pouvoirs des collèges. A titre d'exemple, l'adoption par le collège de ses règlements sans réserve, la détermination des conditions de travail du personnel, etc... Est-ce là une volonté nouvelle du gouvernement d'éliminer certaines des limites que comporte la loi actuelle des collèges?

Il nous semble que non, puisque le paragraphe que nous venons de citer précise justement que le conseil d'administration aura ces pouvoirs "(...) dans les limites de sa compétence (...)". Or, avant la première lecture du nouveau projet de loi, nous ne pouvons encore connaître ces limites.

---

(32) Les collèges du Québec, Nouvelle étape, projet du Gouvernement à l'endroit des cégeps, 1ère édition, p. 171.

.../...

L'interprétation que nous donnons à ce paragraphe se confirme par le fait qu'au chapitre de la gestion financière, le projet gouvernemental propose deux mesures qualifiées d'allègement administratif, l'une concernant les locations onéreuses, par bail, pour une période de moins de 5 ans, et l'autre concernant les transformations mineures. Dans les deux cas, il suffira d'inclure les sommes nécessaires au budget approuvé par le Ministre (33).

Une autre mesure d'allègement, ne serait-ce qu'en apparence, est annoncée. Pour atténuer la menace de la tutelle qui plane autour de l'action d'un conseil d'administration, le projet gouvernemental en fait une mesure exceptionnelle. Toutefois, un contrôleur des finances pourrait être nommé (34). En pratique, cette mesure pourrait vouloir dire qu'une mauvaise décision prise collégialement par un conseil d'administration pourrait entraîner une tutelle sur la direction d'un collège sans pour autant que le Conseil même n'en soit touché.

Si le projet gouvernemental précise ces mesures d'allègement c'est qu'il prévoit conserver les autres limites existantes lors de l'élaboration du prochain projet de loi. D'ailleurs, les déclarations publiques faites à date et qui répètent que les modifications prévues par le projet gouvernemental ne constituent que des modifications légères à la situation actuelle confirment cette interprétation.

---

(33) Idem, page 178

(34) Idem, page 179

.../...

Il ne nous semble pas que le projet gouvernemental propose des modifications majeures ni au chapitre de la nature juridique des collèges, ni au chapitre des pouvoirs que pourront exercer les collèges.

Quant à la composition du conseil d'administration ainsi qu'au statut de son président proposé par le projet gouvernemental, nous en parlerons plus loin.

5. LE MODELE PROPOSE

Dans ce qui précède, nous avons vu que parmi les trois types de collège dont la nature découle du degré de contrôle que le gouvernement se réserve, la volonté de l'Etat s'était orientée, en théorie, vers une décentralisation des responsabilités et des pouvoirs par la création d'un type de corporation qui devait avoir la capacité d'exercer tous les pouvoirs nécessaires à la mission éducative, exception faite des pouvoirs dévolus à l'action gouvernementale comme telle.

A partir d'une telle conception de la corporation, il aurait fallu que seules les limites de la loi en ce qui concerne les finances, l'expropriation, la rédition de comptes soient imposées à l'action des collèges. Nous avons bien vu que toute une série de limites ont été imposées à l'action des collèges; des limites qui prennent la forme d'interventions continues qui à toutes fins pratiques ont transformé le modèle théorique en une Corporation ne pouvant exercer que les pouvoirs qui lui sont conférés expressément par la loi ou par des autorisations subséquentes.

.../...

C'est à juste titre d'ailleurs que Gérard Arguin compare le Cégep à l'établissement public français :

> "(...) *Il existe une personne morale qui se rapproche de beaucoup de la notion de Cégep c'est celle d'établissement public. (...) Il jouit en effet de la personnalité morale qui a comme fin un service public. Il n'est pas un organe de puissance publique. Il ne possède pas le pouvoir de législation comme une commission scolaire. On peut émettre un doute sur l'élément, "organisme décentralisé".* (...)" (35)

La tendance actuelle du gouvernement s'avère plus décentralisatrice qu'auparavant. Pour cela, si nous avions à proposer un modèle de Collège, il ne nous semble pas opportun de proposer celui qui ferait des collèges de simples agents du gouvernement.

Il ne nous semble pas plus opportun de proposer le statu quo. Ce qui nous permet de dire que les modifications proposées par le projet gouvernemental ne semblent pas suffisantes. Nous sommes davantage portés à aller dans le sens du document no. 3, qui déjà en 1967 fait la prophétie suivante:

> "*Disons dès maintenant que la période de mise en place du réseau des collèges exigera du gouvernement une attention et une participation soutenue; par contre au fur et à mesure que l'enseignement collégial sera devenu une réalité vivante et que les collèges seront devenus des institutions bien engagées dans l'action, leur autonomie pourra s'affirmer progressivement. On se trouve donc en face d'une situation qui évoluera rapidement au cours des prochaines*

---

(35) ARGUIN, Gérard, op. cit., p. 27

années. Si le Ministère entend être très actif, son action se traduira surtout par des conseils au cours de la période d'organisation; c'est dans ce sens que travailleront la direction générale de l'enseignement collégial et la mission des collèges." (36)

Nous pouvons affirmer que le rôle de la Direction générale de l'enseignement collégial ne s'est pas limité à un rôle de conseiller. Loin de là. Et si effectivement l'autonomie des Collèges devait croître progressivement, le temps est-il venu pour que les volontés exprimées à maintes reprises deviennent des réalités?

Le modèle proposé repose justement sur ce point de départ.

5.1 Principes directeurs

Deux principes directeurs viendront encadrer l'élaboration du modèle proposé.

5.1.1. La responsabilité ministérielle et la décentralisation

Nous supposons que la volonté gouvernementale est à la décentralisation. Toutefois nous croyons que la décentralisation ne peut se faire que dans un contexte et à partir de structures qui permettent au gouvernement de rendre compte à la population d'une façon adéquate.

---

(36) Document d'éducation no. 3, op. cit., p. 46.

.../...

5.1.2. Le bien collectif et les intérêts locaux

Il nous semble que la gestion d'un collège doit se réaliser de façon à ce que les intérêts particuliers de ses composantes concordent avec le bien collectif. Lorsque les deux entrent en conflit c'est le bien collectif qui doit l'emporter.

5.2 Nature juridique

A partir du principe de décentralisation, nous sommes portés à croire que les collèges doivent demeurer des corporations au sens du code civil jouissant de toute l'autonomie nécessaire à la réalisation de leur mission propre. Nous adoptons la définition que donne Patrice Garant à la décentralisation et qui se lit ainsi:

> " *la décentralisation signifie l'attribution par la loi de pouvoirs autonomes à des organes autres que des simples agents du pouvoir central (...) ce qui pour nous est essentiel dans la décentralisation c'est l'auto-détermination sur le plan normatif, c'est le rattachement d'actes normatifs à des entités juridiques différentes (...)*" (37)

Nous souscrivons aussi à l'énoncé du document no. 3 cité plus haut (38).

5.3 Pouvoirs de la corporation

A partir du même principe de la décentralisation, la corporation devrait jouir de tous les pouvoirs nécessaires à

---

(37) GARANT, Patrice, op. cit., p. 224

(38) Voir note 6, page 3, du présent document.

.../...

la réalisation de sa mission. D'une façon générale elle devrait avoir un pouvoir de règlementation sans avoir à obtenir une autorisation préalable ou à se soumettre à une approbation ultérieure.

Les seules limites que devrait subir l'action de la corporation seraient les pouvoirs dévolus au gouvernement en tant que tel dans le domaine des finances, de l'expropriation ou dans des domaines analogues. L'autre limitation aux pouvoirsde la corporation se traduirait par une rédition de compte, i.e. par la transmission d'un rapport annuel au ministre de l'Education, lequel rapport préciserait la façon dont s'est comportée la corporation au courant de l'année, le degré de réalisation de ses objectifs ainsi que la qualité de cette réalisation. Les éléments que devra comporter ce rapport annuel seront élaborés par un organisme politique qui pourrait être le conseil des collèges. Les corporations devront aussi subir une évaluation annuelle, selon des critères d'excellence et des mécanismes pré-établis et dont la crédibilité serait incontestable .

5.4. Structures

Le principe qui oppose le bien collectif aux intérêts locaux soulève toute la question de la participation.

En effet, la participation à la gestion des collèges vise entre autres objectifs la défense des intérêts des différentes composantes du collège.

La question qu'on se pose est la suivante : si au moment de la création des collèges le lieu privilégié de participation était le conseil d'administration, d'autres lieux

.../...

de participation ne se sont-ils pas développés tout au long de l'évolution des collèges?

Une autre question aussi nous intéresse: si l'objectif des participants au conseil d'administration est la réalisation de la mission éducative du Collège, ces mêmes participants ne transportent-ils pas de temps en temps, au niveau du conseil d'administration, des intérêts conflictuels?

En réponse à la première question nous pouvons constater que plusieurs lieux de participation ont pris naissance surtout à travers l'évolution des conventions collectives. Nous citons notamment :

- le département.
- la commission pédagogique telle que conçue par les conventions collectives.
- les comités de relations de travail.
- les comités de rencontre collège/syndicat.

En réponse à la deuxième question nous pouvons constaterque la poussée syndicale durant les dix dernières années a amené beaucoup de changement au chapitre de la participation.

En effet, le syndicalisme s'est installé dans les nouvelles institutions et y a introduit des revendications qui ne se situent pas uniquement au niveau salarial mais aussi au niveau du "pouvoir pédagogique". La montée du pouvoir syndical au cours des trois rondes de négociations que les cégeps ont connues a créé, dans l'exercice de la participation, des conditions différentes de celles qui existaient au moment de la création des cégeps.

.../...

Au sein de l'activité de gestion pédagogique était maintenant inscrit un contre-pouvoir : "les professeurs sont concernés à la fois par l'exercice du pouvoir en tant que spécialistes et professionnels de l'enseignement, et par l'exercice d'un contre-pouvoir, le pouvoir syndical, en tant que syndiqués." (39)

Selon un document de la D.G.E.C., une des faiblesses du processus de participation vécu dans les cégeps est "de ne pas avoir distingué les niveaux de participation qui sont: l'information, la consultation, la prise de décision, l'exécution et l'évaluation... et de n'avoir pas délimité les tâches respectives." (40)

Sous la poussée syndicale, le concept de participation s'est réduit à la participation aux décisions en tout ce qui touche aux conditions de travail. Ce n'est plus exactement l'image de la participation désintéressée et à haute vue que donnait le rapport Parent.

Dans ce contexte nous ne pouvons que conclure

> *"[...] qu'on s'est engagé dans l'opération CEGEP en assumant que toutes les personnes concernées voulaient les mêmes fins et que, en conséquence, on pourrait compter sur la collaboration de chacun"...* (41)

Or le vécu, comme nous l'avons constaté, est à l'effet contraire.

---

(39) Gestion pédagogique et relations de travail, sept. 1978

(40) Le point de vue de la Direction générale de l'enseignement collégial, sur l'enseignement collégial, Annexe IV: "La participation dans les collèges.

(41) Rapport du comité d'étude sur la contestation étudiante. Prospective, vol. 5, no. 4, p. 236.

.../...

C'est pour cela qu'il nous semble primordial que le bien collectif puisse trouver un lieu où sa défense prendra le dessus, soit au conseil d'administration. Les intérêts locaux devront trouver à leur tour des lieux où c'est leur défense qui prendra le dessus soit au niveau de deux conseils, un conseil d'études et un conseil de vie étudiante. Le tout constituant des entités complémentaires coordonnées en vue de la réalisation de l'objectif ultime.

5.4.1. Le conseil d'administration

Il nous semble que le conseil d'administration d'un collège devrait être conçu en fonction du fait que le ministre lui confère des pouvoirs dont l'exercice devrait lui permettre de répondre à l'assemblée nationale des actes de ce conseil d'administration. C'est pour dire que si la défense du bien collectif s'oppose à la défense des intérêts des composantes de la corporation, le conseil d'administration de par sa composition devrait être en mesure de donner priorité au bien collectif. Le projet gouvernemental, parlant des fonctions du conseil d'administration, confirme ce principe en disant que:

> "(...) *la principale nouveauté consiste en l'obligation de répondre plus formellement devant l'Etat et la collectivité de l'administration du collège. Les conseils d'administration ne peuvent se contenter d'être de simples comités de gestion et encore moins l'arène où s'affronteraient les visées partisanes, voire les intérêts de groupes de pression. Sans tomber dans l'angélisme on peut penser que la nature même du conseil d'administration du cégep exige de ses membres une largeur de vue et un souci du bien commun*

.../...

dont l'expérience des dix dernières années nous a enseigné la fragilité." (42)

Il nous semble que le modèle qui devrait découler d'un tel souci ne peut être celui que préconise le projet gouvernemental. Au contraire, il nous semble qu'un conseil constitué en majorité de membres de l'extérieur garantirait davantage toutes les dimensions qui découlent d'un tel souci. Le rapport Parent est assez éloquent à cet égard lorsqu'il nous dit :

"il faudra que l'institut soit administré par des personnes en qui l'Etat ait confiance, à qui il peut déléguer en toute sécurité les pouvoirs administratifs et les responsabilités qui sont les siens. En second lieu, l'institut doit en même temps appartenir à la région où il se situe, il doit être la chose de la population régionale. Celle-ci doit s'y sentir engagée, intéressée; elle doit en assumer un peu la responsabilité. La Corporation de l'institut doit donc en quelque sorte épouser les structures socio-économiques de la région: le "leadership" régional doit y être présent ou y être représenté. C'est de cette façon que l'institut s'enracinera profondément dans la région. En troisième lieu, si l'institut doit s'appuyer à la fois sur le ministère et sur les structures régionales, la corporation qui l'administre et le dirige doit par ailleurs se sentir suffisamment libre de l'un et de l'autre. Elle aura en effet à briser des résistances locales, à dépasser des sensibilités personnelles, à s'opposer à des intérêts locaux ou particuliers. La corporation devra savoir tenir compte de ces particularités; elle devra aussi en être suffisamment indépendante pour remplir sa

---

(42) Les collèges du Québec, Nouvelle étape, projet du gouvernement à l'endroit des Cégeps, op. cit., pp. 171-172.

tâche en toute liberté et avec efficacité."
(43)

Il est donc indispensable que la majorité des membres soit de l'extérieur du collège. Ce qui n'empêche pas que des représentants des différentes composantes soit le corps professoral, les étudiants, les professionnels, les membres du personnel de soutien, et les parents soient là, à la fois pour participer aux décisions et pour informer l'ensemble du conseil tout en laissant par ailleurs la décision sous le contrôle de la majorité en provenance de l'extérieur.

Il s'agirait donc d'un conseil d'administration qui remplirait son mandat dans un climat de confiance auprès du ministère de l'Education, auquel les membres seraient contraints d'assister et où des pénalités - non seulement pour un abus financier mais pour toute attitude abusive qui revêtirait un intérêt partisan - seraient imposées.

5.4.1.1. Le directeur général

Dans cette même logique, il nous semble que le directeur général du collège devrait être nommé par la même instance que celle utilisée pour la nomination des membres de l'extérieur soit le ministre même ou le lieutenant-gouverneur en conseil si les choses demeurent telles qu'elles sont. Ce qui n'empêche pas que le directeur général soit issu du milieu du collège, ce qui n'empêche pas non plus que le ministre avant la nomination prenne les mesures consultatives qu'il jugera opportun de prendre.

---

(43) Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Tome II, Op. cit., p. 176.

.../...

5.4.1.2. Le président de la corporation

Dans ce contexte le président de la corporation ne peut être choisique parmi les personnes nommées par le ministre.

5.4.2. Le conseil des études

En vue de la réalisation de la participation des instances locales au chapitre des intérêts pédagogiques de la corporation un conseil des études pourrait être créé. Sa composition devrait refléter les instances concernées par la vie pédagogique de la corporation. Les participants à ce conseil ne devraient pas représenter des intérêts partisans. Ses prérogatives comporteraient des pouvoirs décisionnels concernant certaines zones et des pouvoirs consultatifs concernant d'autres. Ce conseil devrait être une création de la loi. Sa composition et ses prérogatives devraient être déterminées par la même loi.

5.4.2.1. Le directeur des services pédagogiques

Il préside le conseil des études et fait partie du conseil d'administration.

5.4.3. Le conseil de vie étudiante

A l'image du conseil des études ce conseil aurait comme préoccupation la vie étudiante au sens large du terme. Il s'occuperait donc des problèmes de l'étudiant à partir de son admission au Collège jusqu'à sa sortie.

.../...

5.4.3.1. Le directeur des services aux étudiants

Il préside le conseil de vie étudiante et fait partie du conseil d'administration.

6. LA LOI DES COLLEGES ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

Dans le contexte actuel des relations de travail il nous semble que les dispositions de la loi devraient être sérieusement revisées.

7. LE CONSEIL DES COLLEGES

Un document spécifique sera élaboré à ce sujet. Nous éprouvons toutefois le besoin de préciser que dans la logique qui soustend la présente proposition le conseil des collèges ne saurait être un organisme de consultation ou de service auprès des collèges. Il devrait se limiter à la fonction d'organisme consultatif auprès du ministre de l'Education. Faire agir le conseil des collèges autrement irait radicalement à l'encontre de l'autonomie recherchée par le présent document.

8. CONCLUSION

En conclusion nous proposons les recommandations suivantes :

1. que le principe de décentralisation soit maintenu lors de la révision de la loi des collèges.

2. que les collèges demeurent constitués de corporations au sens du code civil.

.../...

3. que ces corporations soient dotées d'un pouvoir de règlementation dont les seules limites seraient celles qui sont propres à l'acte gouvernemental.

4. que les prérogatives du ministère de l'Education se traduisent obligatoirement par des règlements.

5. que le conseil d'administration d'un collège soit constitué majoritairement de membres de l'extérieur.

6. que le directeur général soit nommé par le même mécanisme de nomination que celui des membres de l'extérieur.

7. que le président de la corporation soit l'une des personnes nommées par le ministre.

8. qu'un conseil des études, présidé par le directeur des services pédagogiques, soit créé par la loi et que ses membres soient en totalité ou en grande majorité de l'intérieur.

9. qu'un conseil de vie étudiante présidé par le directeur des services aux étudiants, soit créé par la loi et que ses membres soient en totalité ou en grande majorité de l'intérieur.

- 0 -

1979. 02. 12.

10. que les corporations soient tenues de rendre compte auprès du ministre de leurs activités annuelles et ce par le biais d'un rapport annuel dont les éléments seraient pré-établis par une instance neutre. Ces éléments comporteraient les indices à partir desquels une évaluation de l'ensemble des activités de la corporation serait possible. L'instance en question pourrait être le Conseil des Collèges.

11. que l'évaluation annuelle soit faite des activités de la corporation par un mécanisme dont la crédibilité est assurée.

1979. 02. 12.